

## LA POLITICA FINANCIERA Y EL CICLO ECONOMICO

### 1º - DESEMPEÑO DE LAS FINANZAS

**C**UANDO se escriba la historia sobre las finanzas públicas modernas posiblemente se advertirá que muchas de las razones que las señalan como distintas a las clásicas le han sido procuradas por dos órdenes de hechos principales.

a) las guerras, b) la cuestión social.

Por eso sin duda nos encontramos conque las “frases hechas” o los “slogans” en el fondo condensan toda una postura filosófica y no hacen sino expresar con claridad, la antinomia de pensamiento que va desde un mundo más o menos “próspero y ordenado” (1) a esta actualidad postbélica en los conceptos aspiran a instrumentar una política suficientemente hábil para resolver cuestiones bien concretas relativas al nivel de vida, a la renta nacional, al pleno empleo, a una mayor productividad, etc., etc.

Para un escritor clásico como Ruskin era ufano clasificar la “cosa que se llama un gobierno, como un aparato para recaudar y gastar dinero” Menos puede extrañar en consecuencia que J. B. Say diera la máxima de oro de la finanza clásica juzgando “que el mejor de todos los planes de finanza es el de gastar poco y que el mejor de todos los impuestos es aquel cuyo importe es el más bajo”. Pero como era difícil conciliar ambos términos, tuvo razón Thiers cuando acuñó el tipo de Ministro de Hacienda, igualmente clásico, para quien el primer requisito a llenar era el de su “ferocidad”.

Corrieron los tiempos y —guerra por un lado y desocupación por el otro—, hicieron exclamar a Keynes, durante una visita a Estados Unidos, “que los efectos estimulantes de un desembolso realmente grande de fondos públicos alimentaría la bomba de la industria y generaría de este modo una recuperación profunda y la expresión de la actividad comercial privada”. Con lo cual echó a rodar una fortuna otro “slogan” que desde entonces ha venido hablando de la “contribución neta del gobierno a la creación del poder de compra de las masas consumidoras”. Con esto el Ministro de Hacen-

Bs. As. 1943.

(1) Véase la obra de Edward Hallet Carr, “Condiciones de Paz” Ed. Sud Americana,

da, no sólo necesitó ferocidad para conducirse con acierto. Fué preciso adicionarle todas las condiciones propias de una verdadera "invulnerabilidad".

## 2º - EL CRECIMIENTO DE LOS GASTOS PUBLICOS

Para fines del siglo se había señalado con alguna preocupación el crecimiento de los gastos del Estado. Leroy Beaulieu ya había establecido cierta relación entre la renta nacional —medida, por cierto muy imperfectamente— y el monto total de las contribuciones. Para entonces la proporción era la siguiente: Bélgica el 6 y  $\frac{1}{2}$  %, pero en Francia el porcentaje subía al 11 %, llegando en Italia al 15 %.

Se juzgaba con acrimonia, la actitud del Estado "que se quedaba con una parte de la riqueza pública" como si por el camino del impuesto y de las contribuciones la restara del aprovechamiento general. En términos más concretos decía Robert Luce (2) en Estados Unidos "los ciudadanos americanos trabajan un mes de los doce del año, con el fin de ser gobernados, o en otros términos, que las contribuciones le llevan la doceava parte de sus ganancias".

Queda claro a través de esta cita, muy característica, que la preocupación visible en esos tiempos, aun en los estudios de carácter puramente académico, era la repercusión de las cargas impositivas sobre el ingreso particular sin que a nadie se le ocurriera relacionar el total de la cuantía tributada con ciertas variables del sistema económico tales como los precios e inclusive sobre la propensión a invertir o a consumir de los propios contribuyentes.

Por eso Nitti (3) planteando el mismo problema del aumento de los gastos públicos vió la conveniencia de dar al menos, una explicación causal, basada en la necesidad de satisfacer reclamos de amplitud cada día mayores "debido a que los hechos más diversos han determinado un desarrollo de la solidaridad". El autor citado negaba que el crecimiento de los gastos públicos condujera a una "estatización progresiva" aunque bueno es decirlo, en algunos países como Suecia gran parte de los egresos del Estado se financiaban ya entonces con entradas provenientes de lo que dió en llamarse "la actividad comercial del Estado". No obstante debe agregarse en descargo a la tesis referida que las cifras no habían alcanzado aún la máxima importancia que revisten hoy los rubros de la contabilidad pública.

El porcentaje máximo (4) de los impuestos respecto al rédito nacional conque trabajaba Nitti llegaba en Inglaterra, para 1924-1925, al 22 %. Estos guarismos se encuentran definitivamente superados en la actualidad (5).

(2) (Públic. Opinión, 1892, pág. 51).

(3) F. Nitti. "Principios de las Ciencias de las Finanzas". Ed. Rosso, año 1931.

(4) (O. cit. pág. 121).

(5) "Durante el último medio siglo, dice S. Myrdal en su obra "Los efectos económicos de la política fiscal", (pág. 132, Ed. Aguilar, Madrid, 1948), el volumen de la Hacienda Pública ha estado casi en constante aumento, y, además hacia el final ha mostrado un incremento acelerado, debido, en parte, a una fuerte progresividad de la vida económica y, en parte, a una relativa ampliación de la influencia de la Hacienda Pública en la formación de los precios en el mercado.

El carácter de las necesidades públicas cubiertas por el Estado adquiere día a día una mayor envergadura. En el año fiscal de 1948 los distintos poderes (federales, estatales y locales), tomaron en Estados Unidos el 33 % de la renta nacional y en Inglaterra para la misma fecha se llegaba al 40 %. No citamos por razones obvias, con igual cartabón comparativo, el presupuesto soviético que alcanza a cubrir el 70 % de la renta nacional. El aumento de los presupuestos justificaba plenamente la actualización de la frase del Ministro francés Villedo cuando en una época tan lejana como en 1828 contestaba a los diputados que discutían un aumento en los gastos: "Señores despídanse de estas cifras porque no las volverán a ver".

### 3º - LOS SOPORTES TEORICOS DE LAS FINANZAS CLASICAS

La finanza ortodoxa era congruente con una posición de principio basada en su postura "neutral" referida, por supuesto, a la actividad económica privada. Desarrollando el concepto sostenían que la órbita del mecanismo económico respondía a ciertas fuerzas matemáticamente reguladas —juego mágico de las leyes naturales— y cualquier intento externo podría perturbar su índole, con grave quebranto de su estructura y detrimento de su ponderado equilibrio.

En efecto, la demanda privada, en determinadas condiciones de salarios y precios, estaba siempre pronta para aprovechar al máximo todos los recursos productivos de la colectividad. Reinaba en actitud de plena soberanía la "ley de los mercados" enfáticamente proclamada por Say, eterno acuñador de reglas áureas. La oferta creaba su propia demanda y en un mercado extenso, libre y flexible, habría plena ocupación de todos los factores productivos, aunque fueran inevitables ciertos paros accidentales y alguna que otra vez se presentara una sobreabundancia de productos sin rebalsar, empero, el mercado local. Aquí surge elástica, ágil y motora la figura del empresario, dispuesto a utilizar dinámicamente el margen de renta no gastada, convirtiendo en equipo de capital y luego en corriente ininterrumpida de mercancías las sumas que la gente no se mostraba con inclinaciones de usar para consumo o no reservara con ulteriores propósitos de atesoramiento.

La posición optimista estuvo magníficamente representada por Ricardo a quien pertenecen los siguientes juicios que se pueden considerar como el texto sagrado de la posición tradicional:

"M. Say ha demostrado que no hay cantidad de capital, que no pueda ser empleada en un país, porque la demanda está limitada únicamente por la producción. Ningún hombre produce si no es para consumir o vender... Entonces, al producir se convierte necesariamente en consumidor de sus propias mercancías, o en comprador y consumidor de las mercancías de otra persona. No se puede suponer que, en un período de tiempo determinado, esté mal informado de las mercancías que puede producir con mayor ventaja, para alcanzar el objetivo que persigue; es decir, la posesión de otras mer-

cancias, y, por tanto, no es probable que produzca continuamente una mercancía que no tiene demanda”.

Todo este aparato conceptual, hecho con un rigorismo que no padecía excepciones, preparaba importantes corolarios en materia financiera. Si el Estado, abandonando su “neutralidad”, irrumpía en el cuadro económico, actuaba como competidor en dos alternativas igualmente poco académicas. Si se decidía por la máquina de emisión, creaba dinero y con esto por obra de la demanda adicional de factores productivos, provocaba un alza en los precios haciendo ruinoso competencia al interés privado. Podía también recurrir al empréstito y entonces el impulso inicial desataba la disputa, en el mercado de dinero, con los promotores económicos, en una lucha por conseguir los ahorros de la comunidad.

La finanza académica se presentaba pues armada de un arsenal de preceptos cuya formulación concreta es la siguiente:

- 1º Presupuesto mínimo, para provocar las menores perturbaciones en el cuerpo económico.
- 2º Presupuesto equilibrado para evitar tener que incurrir en déficit pues luego aparecía la necesidad de enjugarlos mediante empréstitos.
- 3º Por motivos económicos los impuestos no debían gravar los ahorros pues sólo su relativa disponibilidad en el mercado financiero creaba suficientes incentivos al empresario. Un buen sistema impositivo debía excluir los gravámenes a la renta, a las herencias, etc., para no afectar el proceso de la formación del ahorro.

#### 4º - LA TEORIA ECONOMICA Y LA POLITICA FISCAL MODERNA

Analizando con detención los argumentos y presupuesto de la finanza clásica con cierta facilidad echa de verse que tanto su razonamiento como sus conclusiones son consecuentes con su afirmación primera: **sólo la actividad privada es capaz de mantener automáticamente la ocupación total**. Sin embargo, a medida que pasaba el tiempo resultaba más difícil conciliar sus corolarios con una realidad socialmente injusta y económicamente peligrosa que tenía en la desocupación su pecado de origen. El “sistema ideal” de la economía mercantil comenzó a quebrarse si bien la infracción a sus reglas aparecía, todavía, como desviaciones que sólo se justificaban por la dureza de los tiempos. Aún se mantenía la ilusión de un sistema de ideas teóricamente inatacable, corriendo por cuenta de los malos políticos todo quebrantamiento a las normas esenciales que honraban al sistema liberal y acreditaban la singular eficacia histórica del llamado mercado autorregulador fundado en la libertad de tres factores: tierra, dinero y trabajo. El político, ese “animal astuto e insidioso”, en frase de Adan Smidth, aparecía como el chivo emisario de todas las infracciones y el causante de la mayor parte de los males económicos y de las injusticias sociales.

Contra lo que sostenían los clásicos la realidad se complacía en negar sus planteos optimistas pues muy pronto el capitalismo y los capitalistas se mostraron incapaces para alcanzar el estado de plena ocupación. Primero se dijo que eso era debido a que los hombres no cumplían al pie de la letra con los versículos de la libertad económica. Pero yendo más allá de las apreciaciones más o menos superficiales que pudieran derivarse del examen apasionado de una realidad poco recomendable, pronto echóse miras al profundo error teórico de que padecía la teoría económica expresada en el pensamiento ortodoxo. La explicación era muy sencilla y convencía sobre todo porque manejaba idénticas variables económicas que la posición contradictoria aunque mudando su sentido. No era cierto que la **decisión de ahorrar** (y nos referimos a aquella actitud inicial de apartar poder adquisitivo destinado al consumo para entregarlo a los empresarios) estuviera automáticamente vinculada a la idea de invertir consiguientemente esos mismos fondos. Bien mirado ambas decisiones actuaban independiente y aún resulta perfectamente lógico, desde el punto de vista de la naturaleza humana que la gente prefiera mantener en forma líquida sus capitales antes de correr el riesgo de una inversión de cuyos buenos resultados tiene motivos reales o supuestos para desconfiar. Por lo tanto "ahorrar" por sí mismo no era suficiente. No volviendo a la circulación una determinada cuantía de ingresos monetarios por la renuncia de sus titulares, fatalmente se desemboca en un proceso menguante de la economía afectando a la renta nacional con su secuela inquietante: paro, crisis, colapso general.

Ahora bien: si los empresarios no logran en condiciones aceptables, la cantidad necesaria de ahorro para mantener intacta al menos, la eficacia productivas ¿quién debe hacerlo?. El principio de la "neutralidad", reducto fundamental de la finanza ortodoxa, caía por sí mismo y la línea intervencionista del Estado comenzaba a perfilarse, atacando los bastiones primigenios de las finanzas tradicionales y presentándose a la lucha con banderas disímiles se colocaban en las antipodas del criterio tradicional, con un bagaje mental cuyas ideas fundamentales son las siguientes:

1º Los presupuestos deben alcanzar aquellos límites compatibles con el crecimiento de la renta nacional comprendiendo la toma de todos los recursos productivos que no fueran reclamados por la iniciativa particular. (6)

2º La norma del presupuesto "**equilibrado**" debía ser abandonada y aún era lícito pensar que si el Estado no conseguía recursos excedentes por la transitada ruta del impuesto, tratara de enjugar sus déficit mediante el empréstito. A la larga siempre se trataría de tomar fondos líquidos y por lo tanto inactivos, para mantener así el equilibrio

(6) Este criterio merecería ser estudiado con mayor detención teórica desde el punto de vista de su "compatibilidad" de fondo con el principio clásico, pues los corifeos de este cuño admitían que el Estado hiciera todo aquello que los particulares no quisieran emprender por sí mismos.

económico en base a la función de igualdad que debe existir entre los ingresos, por un lado y el consumo y la inversión por otro.

- 3º Por las razones anteriores, la técnica del impuesto podría forzar el nivel de ahorros afectando las rentas más altas y creando, mediante una política redistributiva, por obra de gravámenes adecuados, las condiciones óptimas para incrementar el consumo.

### 5º - REALIDAD SOCIAL Y TECNICA ECONOMICA DE LA POLITICA FINANCIERA

El pensamiento económico moderno, ha introducido en el campo de discusión de la teoría y práctica de los problemas contemporáneos, una serie de magnitudes o variables económicas que no sólo señalan un considerable avance desde el punto de vista docente sino que contribuyen a centrar la atención en aspectos concretos de la actividad económica y de la expectativa social. Basta recordar que la obra de Keynes expone una teoría general sobre la "ocupación", el "interés" y el "dinero" para comprender de inmediato la importancia que tiene para la sociedad contemporánea la posibilidad de esclarecer aspectos tan vinculados a sus preocupaciones reales.

En primer término el análisis de Keynes se extiende a todo el conjunto de la actividad económica y procura encontrar una explicación "general" de los factores determinantes de la misma afirmando que el error de la escuela clásica estribó en su pertinacia de limitarse a un caso particular, el del equilibrio económico, logrado a través de la plena ocupación. Sin embargo, existía en determinados momentos una pronunciada tendencia a apartarse de las posiciones de equilibrio, reaccionando el cuerpo económico por la vía de una contracción de los bienes productivos, por falta de capacidad de consumo en los sectores más numerosos, con la consiguiente baja del nivel de empleo. El imperativo social corría parejo, entonces, con la urgencia económica y el Estado no podía aferrarse a un estricto campo de ideas que comenzaba por distinguir con acuidad "necesidades públicas" y "necesidades privadas" puesto que para los clásicos y según la definición de Einaudi (7) la Hacienda Pública tendría por objeto considerar "aquellas leyes según las cuales los hombres proveen a la satisfacción de ciertas necesidades que para distinguirlas de las necesidades privadas ordinarias (denominaremos) "necesidades públicas".

El problema metodológico se salvó raspando y debemos decir que inconscientemente, con un juicio estimativo bien amplio respecto a la calidad de las cuestiones que podían ser entendidas como pertenecientes al orden de las "necesidades públicas". Así las cosas la política financiera adquirió el carácter de un instrumento puesto al servicio de la política económica general. Su misión más importante sería en lo sucesivo analizar como sus

(7) Luigi Einaudi. "Principios de Hacienda Pública" Aguilar, Madrid, 1946.

mecanismos esenciales —el ingreso y el gasto público— podían ser utilizados con ventaja para lograr resultados sobre el nivel de renta, de ocupación, etc., esto es y en suma, sobre todos los aspectos vinculados a la estabilidad económica. Resulta ilustrativo al respecto citar a Ursula Hicks para advertir con suficiencia cuáles son actualmente los objetivos sociales de la finanza pública. “En primer lugar —dice— se ha ido aceptando rápidamente que es responsabilidad del Estado asegurar a cada ciudadano la satisfacción de las necesidades primarias de la existencia —suficiente y adecuada alimentación, vivienda apropiada y salubridad, y educación. Se sostiene ahora ampliamente que el Estado debería asegurar ese *mínimum* por sí mismo, comprando o produciendo y distribuyendo los medios de satisfacer que ese campo no está siendo elementales, cuando es evidente que ese campo no está siendo atendido adecuadamente por la empresa privada. En segundo lugar, se sostiene ahora que es un imperativo deber del Estado, —que es el único que puede cumplir la tarea—, el asegurar el nivel máximo de actividad económica y bienestar social que los recursos de la economía permiten”. (8).

#### 6º - EL CICLO ECONOMICO Y LA POLITICA DEL CICLO

La sabiduría bíblica había hablado con bastante énfasis de los “siete años de vacas flacas y los siete años de vacas gordas”. La constatación reunía en época tan remota, todos los elementos, con que la suficiencia intelectual contemporánea aspira a definir los caracteres generales del ciclo económico: periodicidad, recurrencia y faces alternativas de prosperidad y depresión. (9).

Ahora bien: una cantidad cada día más creciente de ingresos de la colectividad, por una parte absorbidos por el Estado y luego vueltos a inyectar en la circulación reduciendo o aumentando la corriente monetaria, provocaba efectos ciertos en la renta nacional. Por tanto, la dirección del gasto público adquiriría una nueva dirección económica pues la misma se mostraba capaz de alterar o incidir sobre las distintas secuencias del ciclo

Por supuesto que aquí como en otras esferas de su actuación, surgieron dudas acerca de la amplitud y zona límite de la acción intervencionista del Estado, si bien se conciliaba en que el objetivo final debía ser, nomás, el de una política permanente de empleo y mantenimiento de la renta nacional.

Se habló mucho de una **política de equilibrio** y también de una **política**

(8) En parecidos términos se pronuncia Daltón (“Principios de Finanzas Públicas”, pág. 268, De Palma, 1948) “El problema central de las finanzas públicas no es otro que el de asegurar la mejor distribución de los recursos económicos de la comunidad, en la medida en que los entes públicos puedan influir en esa misma distribución”.

(9) Véase M. López Francés... “Carácter del ciclo económico” en Técnica y Economía, Revista del Instituto Tecnológico del Sur, Bahía Blanca, Nº 4-5, junio-setiembre 1950.

**de regulación.** La primera definía la función del Estado con un criterio compensador de las fluctuaciones cíclicas, reduciendo al mínimo las diferencias entre las diversas facetas del ciclo. La inversión sería más bien **promovida** que ejecutada directamente por el Estado y a su vez, la referencia libre de los consumidores continuaría siendo la guía de una producción igualmente libre. Los instrumentos técnicos más nombrados habrían de ser para el caso, una política de dinero abundante y barato; la variación cíclica de las tasas impositivas e incluso hasta la elección de "ciertos" tipos de impuestos válidos sólo para "ciertas" épocas. En una palabra, un programa de control por parte del Estado, ejercido con propósitos compensatorios y sin afectar demasiado el juego natural de las fuerzas económicas.

La **política de regulación** iba más allá y aún sin ánimo de forzar las cosas en el sentido colectivista, al menos intencionadamente, sus partidarios sustituían lisa y llanamente la iniciativa privada por la dirección de las inversiones a cargo del Estado, con sabor a lo que ha dado en llamarse "economía planificada". También variaban, por tanto los instrumentos de ejecución y esto según los países, las exigencias de la realidad y la amplitud de la política buscada: Consejo Nacional de Inversiones en Inglaterra, subvenciones oficiales a los niveles de vida en Suecia, soberbios planes de obras públicas en todas partes, procurando lograr, como dice Myrdal, con rigor técnico, el mantenimiento del volumen en el nivel normal determinado por la línea de desarrollo secular". (10)

Ambos sectores de pensamiento asentaban sus ideas, no obstante, sobre una misma base: la incrementación de los gastos por el gobierno y si hablamos con exageración hasta podía advertirse cierto desprecio olímpico por los déficit presupuestarios desde que los mismos se habían convertido en el vehículo necesario para lograr los fines propuestos que consistían, según se ha dicho, en mantener una economía nacional en estado de ocupación plena.

## 7. - EL PRESUPUESTO CLASICO Y SU VERSION MODERNA

Los autores tradicionalistas tuvieron hacia el Presupuesto, así con mayúscula un respeto casi reverencial. Se comprende tal actitud porque, como sostiene Deniels, su historia había sido, en parte, la narración del triunfo del gobierno constitucional y del principio de la superintendencia popular sobre los impuestos y los gastos. No es extraño, en consecuencia que alrededor de la "ley de las leyes" se urdiera una serie de requisitos de cum-

(10) Definiendo el campo de acción y los objetivos de la política presupuestaria moderna dice Michael Polanyi ("Plena ocupación y libertad de comercio", pág. 97, Edit. Revista de Derecho Privado, Madrid) que la misma "se basó en la previsión probable del ciclo y fijándose seguidamente los tipos impositivos. También se propuso establecer un reajuste subsiguiente de la imposición (y emisión de dinero nuevo) para contrarrestar cualquier alza imprevista en el curso de la inversión."

plimiento prácticamente ritual. Un presupuesto que se preciara de serlo debía revestir un sentido verídico, contener la correspondencia exacta entre los ingresos y los gastos y por sobre todas las cosas debía ser único, universal y las Cámaras debían sancionarlo con carácter anual.

Sería muy ilustrativo, aunque sólo pintoresco, hacer una compulsa de cuantos presupuestos respondieron en la práctica a las prescripciones del rito. Nos bastará con decir que una de las exigencias más frecuentemente burladas era el de la unidad, con la coexistencia de presupuestos extraordinarios, anexos, especiales, etc., etc. Es curioso connotar que todo esto se intentaba al comienzo por razones poco confesables, hasta que por esa paradójica torsión del pensamiento a qué comprometen las circunstancias, todos los planteos modernos se vieron obligados a basar su propia receta en la necesidad de haber más real la unidad del presupuesto a través de la diferenciación entre lo que ha dado en llamarse el **presupuesto de operación y el presupuesto de capital**, conforme a la nomenclatura cuya explicación daremos más adelante. Con esto apareció la singular contradicción de postular un presupuesto múltiple para asegurar el principio de la unidad presupuestaria y bajo la consigna recogida por Hansen (11) de que "el presupuesto múltiple puede ser tan completo como el presupuesto único".

Sin embargo, según Laufenburger (12) la conclusión indicada fué el resultado de sucesivas modificaciones de opinión señaladas por las etapas siguientes:

#### a) El criterio de la periodicidad.

Encuentra su base en la opinión según la cual los gastos ordinarios que deben ser incluidos en el presupuesto normal son los egresos anuales: administración, costo de los servicios públicos, intereses y amortización de deudas, etc. Los gastos periódicos, por tanto, son incluidos en el presupuesto anual. A su vez en el presupuesto extraordinario debían comprenderse todos aquellos gastos ocasionales que no revisten, precisamente, el carácter normal asegurado a los mismos.

Existe la tendencia a descartar estas normas de diferenciación por cuanto, se afirma, "la periodicidad de los gastos escapa a toda precisión matemática".

#### b) Rentabilidad y productividad.

Era una máxima generalmente aceptada por los escritores clásicos que aún el empréstito constituía un recurso legítimo de la finanza pública, si su inversión se hacía de tal suerte que de su aplicación productiva resultaran ingresos suficientes para satisfacer la doble exigencia del interés y la amortización. Para el caso se trataba simplemente de aplicar al cuadro de

(11) Alvin H. Hansen "Política Fiscal y ciclo económico", pág. 2/14; "Fondo de Cultura Económica". México, 1945.

(12) Henry Laufenburger, "Finances Comparées" pág. 70 y siguientes. Recueil Sirey, París, 1947.

las finanzas públicas el mismo criterio vigente en el campo de la actividad privada.

El cumplimiento estricto de esta norma se ha hecho cada vez más difícil. En primer término porque el cuadro de los servicios públicos se ha venido ensanchando y el Estado debe satisfacer las necesidades colectivas a despecho de cualquier criterio de productividad, comprendido en su sentido directo. Hoy se mide la productividad según un concepto más comprensivo. En condiciones dadas la obra pública, a través del llamado proceso multiplicador, (13) crear recursos y facilitar el desarrollo de la renta nacional. En otros términos, el ingreso distribuido inicialmente en un sector, bajo la forma del salario, por ejemplo, activa la producción en otros sectores y por ende, multiplica la renta nacional más que proporcionalmente.

Debe además tenerse en cuenta que el crecimiento de las cifras relativas a la renta nacional, augura igual resultado para el monto de los ingresos públicos provenientes del rubro impuestos. Por eso la noción de **productividad**, cuyas limitaciones quedan expuestas se sustituye con ventaja por la **fórmula de la rentabilidad**, lograda por un aumento de los ingresos generales del Estado que le permite a éste satisfacer holgadamente por medios indirectos los servicios de **interés y amortización**.

#### c) El presupuesto extraordinario como presupuesto de inversión.

Según se verá, en las soluciones cuyo análisis emprendemos, el criterio privatista influye fuertemente manejando la distinción técnica conocida, entre el capital fijo y el capital circulante. Así las cosas los ingresos derivados del impuesto tienen que ser específicamente aplicados "a todos los gastos cuya utilización desaparece por el hecho mismo de hacerse efectivo" mientras que los empréstitos se destinan a la adquisición de bienes durables. **Todos los gastos de "capital" son cubiertos por el empréstito y se configura el llamado presupuesto de capital. Todos los gastos de "explotación" se subvienen con el impuesto y tenemos el presupuesto ordinario.**

#### d) Los déficits y el criterio de compensación cíclica.

Ya hemos tenido oportunidad de recordar cómo los clásicos habían pro-

- (13) Manuel de Torres, a quien le debemos el mejor trabajo de habla castellana, respecto del tema aludido en el texto afirma que la teoría del multiplicador no es una teoría especial sino general que explica el proceso económico en sentido dinámico, con lo cual el proceso que el multiplicador describe es la forma natural y normal de producirse la vida económica. "La teoría fué expuesta originariamente por R. F. Kahn y hecha pública con señalado éxito por Keynes. En suma, se trata de determinar el efecto que un monto dado de obra pública (o de inversión, si se quiere) tiene sobre el nivel de empleo. Las relaciones que se establecen pueden expresarse así:

$$\text{Multiplicador} = \frac{\text{Empleo total}}{\text{Empleo primario}}, \text{ luego}$$

$$\text{Multiplicador} \times \text{Empleo primario} = \text{Empleo total.}$$

Manuel de Torres Martínez, "Teoría General del Multiplicador", Ediciones del Instituto de Economía "Sandro de Moncada", Madrid, 1943.

nunciado su anatema contra los déficits de presupuesto, consecuentes con su punto de vista inicial relativo al equilibrio del mismo. A lo sumo podría explicarse la mala conducta de un Ministro de Hacienda, incurso en déficit, si acreditaba que su falta provenía de hechos más o menos catastróficos. Pero ¿qué ocurría en los momentos de prosperidad general? Era lícito que el Estado, al igual que los particulares, ahorrara lo mismo que un buen padre de familia? Esto no pasó nunca por la mente ortodoxa puesto que la obsesión académica sólo reglaba situaciones donde a igualdad de egresos debía corresponder necesariamente igualdad de ingresos. No se podía entonces, reclamar de la colectividad mayores rentas monetarias que las que fueran necesarias para responder al nivel de gastos calculados.

La concepción cíclica de la economía fué oportuna para introducir aquí un concepto nuevo: **el criterio de compensación.**

Los déficits, secuela a veces inevitable de los períodos de depresión, podían ser compensados con los excedentes de las épocas de prosperidad. Salta a la vista que si para los clásicos era lícito buscar conscientemente el equilibrio presupuestario en toda época y lugar, las finanzas modernas con la misma clara voluntad, debían orientarse alternativamente hacia el déficit o el superávit con un sentido de aplicación racional corrigiendo los desniveles del ciclo.

He aquí como define Erik Lindal (14) el tipo de política adecuado a la coyuntura: "La presión tributaria debería ser, en su conjunto, más ligera durante la depresión y más pesada durante el auge. Esto supone que el presupuesto está "subnivelado" en el primer caso y "supernivelado" en el segundo. El grado de "sub o super nivelación" debería ser decidido por el Gobierno de acuerdo con el Banco Central, para asegurar que la política presupuestaria esté conforme con el programa de política monetaria. Entonces, la política presupuestaria influiría sobre la oferta de ahorro disponible para la inversión privada y aseguraría una mejor correspondencia con las variaciones en la demanda durante las diferentes faces del ciclo".

Con anterioridad hemos tenido ocasión de referirnos a una definición sobre el concepto de "Hacienda Pública", fundada por Einaudi y aceptada como legítima por Manuel de Torres: "Ciencia de las Leyes según las cuales los hombres proveen a la satisfacción de ciertas necesidades que para distinguirlas de las necesidades ordinarias se denominan necesidades públicas". Resulta curioso constatar que uno puede adscribirse a esta definición si se admite sin objeciones fundamentales que la principal "necesidad pública" está dada hoy en día por la obligación constitucional de mantener la plena ocupación y promover el crecimiento de la renta nacional pues por este camino es posible asegurar que la colectividad satisfaga cumplidamente sus "necesidades privadas".

Los objetivos señalados resultan por ende de mayor envergadura y desde el punto de vista teórico importa relacionar los cambios en los Pre-

(14) "Estudios sobre la teoría del dinero y del capital". Ed. Aguilar, Madrid, 1946, pág. 187.

supuestos del Estado con el volumen de los gastos, impuestos y empréstitos por un lado, y los de la renta nacional, la demanda efectiva y el empleo, por el otro.

Por eso, fundamentalmente, la principal preocupación debe residir en vincular la política del gasto público al volumen de la renta nacional, bien enterados de que sus guarismos variarán en función de las diversas fases del ciclo económico, atendiendo sobre todo a la mayor o menor regularidad de las fluctuaciones en la actividad económica. Para los clásicos bastaba llenar el requisito formal de un presupuesto que registrara los gastos y cuidara su cobertura causando el menor impacto posible en la actividad privada. Al contrario a influjo de las teorías modernas que hemos venido analizando se establece una ligazón estrecha entre la política económica y el sistema presupuestario de modo que "el presupuesto y las cuentas del Estado deben ser consideradas teniendo en cuenta sobre la actividad económica total y el volumen y distribución de la renta nacional".

Ahora bien; en los capítulos precedentes se ha expuesto de qué manera y en virtud de qué fundamentos la teoría financiera moderno ha descartado dos de las principales características o exigencias formales del presupuesto según lo entendían los clásicos. En primer término queda afectado el principio del "equilibrio" puesto que en circunstancias dadas es admisible su desnivel. Ahora se discute también el aspecto formal relativo a su unidad, desde que los presupuestos plurales pueden satisfacer mejor, bajo iguales requisitos contables, los reclamos del Estado moderno.

En consecuencia, si el presupuesto debe seguir las alternativas cambiantes del ciclo y éste se desarrolla en períodos de siete a nueve años, para citar los cómputos más corrientes, ¿cómo puede seguir siendo anual la vigencia del más importante instrumento conque la política financiera debe actuar en la conjuntura económica? Por lo demás ¿cómo puede compaginarse el criterio de anualidad presupuestaria con la existencia pareja de planes económicos de mayor duración (planes quinquenales, por ejemplo) y que constituyen un regular ejercicio contemporáneo?

Cuando mencionamos más arriba el criterio operativo llamado de compensación cíclica quedó señalado, al menos, un principio de solidaridad entre las sucesivas decisiones anuales del plan financiero. Todas ellas estarían sujetas a idéntica norma: los déficit de los malos momentos serían compensados con los ingresos sobrantes en los períodos de prosperidad. Cabe aquí traer la reserva de Laufenburger (15): "El carácter anual del presupuesto crea a primera vista una interdicción al vuelco de los excedentes sobre los presupuestos de los años de crisis. Este estado de cosas pone de relieve el inconveniente que presentan de una parte el principio de la anualidad presupuestaria y por otra, el mantenimiento a cualquier precio del equilibrio de las cuentas del Estado".

Al efecto se han propuesto algunas soluciones intermedias que procuran hacer congeniar esos dos principios, al parecer contradictorios.

(15) Laufenburger, pág. 33, Obra citada.

### a) Créditos globales.

El parlamento abre créditos a favor del gobierno para ser utilizados cuando así lo exijan las conveniencias económicas o las pertinentes fases del ciclo.

### b) Reservas presupuestarias.

Se crean los llamados "fondos de igualación del presupuesto" con un carácter plurianual permitiendo compensar los déficit que acompañan a los períodos de crisis, con los superávit logrados en los momentos de prosperidad. Por supuesto que las medidas se toman corrientemente en las oportunidades menos propicias. Por eso se recomienda que las reservas se hagan en última instancia por la vía del empréstito, debiendo ser obligadamente amortizadas cuando se presenten las ocasiones prósperas.

Cabe agregar, como ejemplo corroborante, que ha habido ciertas experiencias exitosas respecto de los métodos indicados y que han sido puestos en práctica por países como Suecia y Finlandia. En esta última nación fué establecida una reserva especial al margen de los ingresos corrientes, destinada a financiar gastos presuntos para futuras épocas de depresión. En Suecia por el contrario el proceso se operó a la inversa. La administración pública incurrió en déficit durante la depresión y con posterioridad (1935-1936) los superávit se utilizaron para saldar las deudas contraídas. Es oportuno mencionar que para el caso se activaron las medidas de previsión legal; el 20 % del déficit total de cada año fué considerado como gasto corriente que debía ser satisfecho por el sistema de impuestos en los años siguientes. (16).

## 8° - LOS PRESUPUESTOS CICLICOS EN LOS TEXTOS CONSTITUCIONALES ARGENTINOS

Una de las autoridades americanas que mejores aportes ha dado a la teoría de la política financiera, Hansen (17) afirma que todavía no se han dado los arreglos constitucionales suficientes para resolver el problema básico del rol del gobierno en nuestro mundo moderno. En especial, dice

(16) También se encontrará un ejemplo de política anticíclica en la acción desarrollada por la Pcia. de Bs. Aires en el período 1946-1952. Véase, M. López Francés "Política Financiera de Bs. Aires", año 1948, pág. 16 y siguientes. El análisis de la política financiera argentina desde el punto de vista justicialista será objeto de un estudio especial. Quedará comprobada la importante gestión hecha en este campo de actividades que acredita que no vale para la Argentina el criterio pesimista de Henry C. Wallich (pág. 130, Cap. V). Problemas económicos de América Latina, México, 1945, según el mal "todavía choca con serias limitaciones en la mayor parte de América Latina la implantación de una política fiscal independiente y que quizá no sea injusto decir que, durante mucho tiempo todavía, continuarán dependiendo más, muchas de esas repúblicas, de las políticas fiscales de sus grandes clientes y abastecedores comerciales que de los suyos propios".

(17) Hansen, Cap. 13 Teoría Monetaria y Política Fiscal, edición inglesa, Harris, 1949).

Hansen, "no hemos aprendido cómo dar al gobierno un instrumento responsable, flexible y efectivo en una sociedad fluctuante y altamente compleja".

Tal vez pueda filiarse una de las razones de este fracaso en el campo que analizamos, consistente en el deseo de hacer contemporizar dos nociones que por su naturaleza son excluyentes: el principio del equilibrio a largo plazo y el criterio de anualidad. Esto se ve muy claro en los intentos fallidos de Myrdal y Lindhal respecto de la nivelación del presupuesto. Como los problemas son distintos a corto y a largo plazo, se ha pretendido soslayar las dificultades teóricas girando alrededor de una norma básica —el principio de la sanidad financiera— (18) que pretende sólo a la larga, ser algo distinto al principio del equilibrio presupuestario. No es de extrañar, por lo tanto, que aún en Suecia, nación a la cual se le reconoce un singular aporte a los arreglos técnicos del presupuesto, apareciera una desviación respecto de los nuevos métodos elaborados. Como los presupuestos suplementarios, dictados con el propósito de lograr "una adaptación flexible de los gastos a las fluctuaciones económicas", no fuera solución suficiente se recurrió, en el ejercicio económico de 1938-39 a un **presupuesto de urgencia**, a título de complemento del ordinario y que incluía la "consignación de créditos condicionales que únicamente pueden ser empleados en caso de un empeoramiento sustancial de la coyuntura".

Resulta claro por lo tanto que si es necesario ajustar el conjunto de gastos nacionales al tipo especial de coyuntura, para lograr resultados concretos relativos al nivel de empleo, demanda efectiva y acrecimiento de la renta nacional, es preciso que el instrumento principal de la política financiera, o sea el presupuesto, deje de tener una validez anual manejado por rígidos conceptos constitucionales. Por el contrario para ser consecuente con la idea central y con los objetivos buscados es necesario pensar en una norma facultativa que hiciera de la vigencia en el tiempo del presupuesto, un instrumento flexible y altamente apto para lograr los resultados que se buscan en la esfera económica y social.

Si hacemos uso de los antecedentes disponibles nos encontramos con que no en todas partes se adoptó, de antiguo, el principio de la anualidad, aunque para ello mediaran distintas razones. René Stourn (19) recuerda que por excepción en algunos países alemanes (Hesse, Sajonia-Meinigen, Baviera, etc.), tenía un carácter trienal y aún quinquenal. En Estados Unidos ciertos estados votaban el presupuesto cada dos años habiendo uno de ellos, Alabama, llevado el plazo de cuatro años. Sin embargo el criterio no se impone tal vez por que militaban en su caso o en su contra, razones de carácter político. Basta citarlo a Nitti (20) para comprender que esa era la prevención fundamental:

(18) Se mide el grado de "Sanidad Financiera" por la tendencia a largo plazo de la evolución de la riqueza neta de la Hacienda Pública", Myrdal, Ob. cit, pág. 119.

(19) René Stourn, pág. 16 a 24 de su obra "Los Presupuestos".

(20) Nitti, pág. 791 obra citada.

“A través de cuantas luchas y cuan intensas se ha llegado a la simple forma de la anualidad. En Francia, solamente bajo la restauración hubo un presupuesto con carácter anual para los gastos y para los ingresos. Durante el período napoleónico no existió nunca un verdadero presupuesto, lo que influyó no poco en la disminución del crédito.

“La regla de la anualidad choca siempre con la oposición de los gobiernos autoritarios que se sirven preferentemente del sistema de obtener, para fines determinados, inversiones a largo plazo.”

Los motivos de preocupación política fueron, no obstante, desplazados incluso de las consideraciones académicas. Como lo sostiene Myrdal (21) “resulta de interés general que se dé a los principios de nivelación presupuestaria un sentido institucional, “a largo plazo”, siendo preciso crear el sistema de garantías para asegurar un grado óptimo de “sanidad financiera, como criterio económico válido por su proyección en el tiempo y más exacto que el de mero “equilibrio” entre ingresos y desembolsos anuales.”

No obstante que los nuevos aportes movieron la inquietud general, los “arreglos institucionales” fueron bastante pocos en la legislación comparada. Algunas constituciones admitieron una distinción entre gastos fijos —que por su constancia no necesitaban un análisis repetido todos los años— y gastos variables que debían merecer una atención particular y renovada de los cuerpos legislativos. Pero examinando en detalle el origen de la reforma se observa que la atención sólo apuntaba al deseo de no “malgastar innecesariamente el tiempo legislativo” como lo pedía Stourm (22).

Fuera de la práctica sueca y finlandesa, cuyos antecedentes hemos referido con anterioridad, por lo menos dos constituciones avanzaron siguiendo la orientación propugnada, la de Bolivia y la de Alemania, cuyas normas transcribimos seguidamente: **Bolivia:** El poder legislativo fijará para cada gestión financiera el respectivo presupuesto a iniciativa del Poder Ejecutivo. **La ley indicará el período de cada gestión financiera** de acuerdo con el planteamiento económico propuesto por el Poder Ejecutivo”.

**Alemania:** “Los gastos son en reglas generales, consentidos por un año; en casos particulares pueden serlo también por un término más largo”.

En nuestro país la preocupación tuvo que nacer, desde luego, cuando se advirtió el imperativo de dar término favorable, desde el punto de vista

(21) Myrdal, ob. cit. pág. 392.

(22) Stourm: obra citad., siguen este criterio las siguientes Constituciones:

**Brasil.** Art. 73: “El presupuesto de gastos se dividirá en dos partes: una fija que no podrá ser alterada sino en virtud de una ley posterior y otra variable, que obedecerá a una rigurosa especialización.

**Cuba.** Art. 255: “Todos los ingresos y gastos del Estado, con excepción de los que se mencionan más adelante, serán previstos y fijados en presupuestos anuales y sólo regirán durante el año para el cual hayan sido aprobados”... “y los ingresos conque hayan de cubrirse, tendrán el carácter de permanentes y se incluirán en el presupuesto fijo que regirá mientras no sea reformado por leyes extraordinarias”.

**Uruguay:** “Podrá establecerse por ley una sección especial en el presupuesto general que comprenda los gastos permanentes cuya revisión anual no sea indispensable”.

constitucional, a los principios justicialistas que informaron la actividad recuperadora en el campo político, social y económico. Y partió la iniciativa de la IVª reunión de Ministros de Hacienda realizada en los pródrmos de la Reforma Constitucional de Perón. En ese momento el autor de este trabajo como Ministro de Hacienda, Economía y Previsión de Buenos Aires y representante de este Estado, propuso el cambio pertinente en el seno de la Comisión respectiva y la Conferencia la adoptó en los siguientes términos (23): "Fijar el presupuesto anual de gastos cuya aplicación podrá extender mediante expresa disposición en la respectiva ley, hasta los dos ejercicios siguientes al de su aplicación inicial...".

Reunida la Convención reformadora en la reunión de fecha 11 de marzo de 1949, fué aceptada la iniciativa e incluída como inc. 7º del art. 67 de la Constitución de Perón, confiriendo al Congreso la facultad para "fijar por un año o por períodos superiores hasta un máximo de tres años, a propuesta del Poder Ejecutivo, el presupuesto de gastos de la administración, y aprobar y desechar anualmente, la cuenta de inversión".

En el seno constituyente (24) la enmienda se aprobó sin que hubiera debate ilustrando el juicio de la cámara el doctor Martini.

Con respecto al juicio expuesto por el citado creemos necesarios dejar aclarado nuestro punto de mira en cuanto se refiere a ciertas interpretaciones que para nosotros pueden derivarse en un intento de limitar las facultades amplias que deben ser patrimonio del Poder Ejecutivo, conforme al criterio originario conque fuera propuesto en la Conferencia de Ministros de Hacienda.

En primer término, el doctor Martini dice que "no existe peligro en que se autorice al Poder Ejecutivo a invertir recursos cada tres años, **porque**

(23) Véase IIIª conferencia de Ministros de Hacienda, Bs. As., 1948, pág. 163. Los fundamentos de la recomendación fueron los siguientes:

"La comisión de ordenamiento administrativo y previsión social de la IIIª Conferencia de Ministros de Hacienda, teniendo en cuenta que de acuerdo con las actuales disposiciones constitucionales, cuando se aprueba el presupuesto general de gastos, su vigencia queda limitada exclusivamente para un ejercicio; requiriéndose en consecuencia, sucesivas leyes para dotar al Poder Administrativo, en los años siguientes, del plan de gastos que requiere el desenvolvimiento de los servicios a cargo del Estado, y considerando:

Que el perfeccionamiento obtenido en materia administrativa y el ordenamiento financiero adoptado, ajustado a las exigencias de la técnica moderna, permite actualmente la elaboración de los planes de gastos y determinación de sus pertinentes previsiones financieras, sobre bases que hacen factible extender la vigencia de las leyes de presupuestos a períodos mayores de un año;

Que puede considerarse prudencial establecer como término de vigencia de una determinada ley de presupuesto, hasta los dos ejercicios siguientes al de su aplicación inicial; sin que esta ampliación del término deba considerarse como una forma rígida, sino que, por el contrario, entendiendo que su adopción se encuentra supeditada a distintos factores, cuya consideración puede ser tenida en cuenta por el Poder Legislador, para limitar la extensión del término indicado.

Que la eliminación de la exigencia de la aprobación anual y su reemplazo por el sistema que se auspicia, permitirá someter al conocimiento y consideración de la opinión pública un plan de gastos por un período más o menos amplio, dando así la seguridad de la estabilización de los gastos públicos, y consecuentemente, la del régimen impositivo destinado a su financiación.

(24) Véase Convención Nacional Constituyente 1949. Diario de Sesiones, Tomo 1, pág. 517 y siguientes.

el equilibrio de gastos y recursos se hace año tras año". Esto importa desinterpretar totalmente el sentido y trascendencia de la reforma (25), que aspira precisamente a facilitar el camino para que la voluntad política del P. E. descargue sobre años más prósperos, la suma de obligaciones que deban hacerse, con suma necesidad durante los años de "vacas flacas", por todos los motivos de índole social y económica que hemos venido estudiando. En igual sentido, el Poder Ejecutivo podría optar, también, por instaurar un régimen continuado de supernivelación presupuestaria, en el plazo máximo de tres años, simplemente porque previera que en la coyuntura siguiente ha de contarse con una prudente reserva, para afrontar sin desmedro, un posible aspecto menguante de la economía nacional.

Tampoco es recomendable la limitación psicológica de hacer entrar a jugar la cláusula constitucional **no en toda época**, "sino en aquellas en que la Administración se encuentre estabilizada". Precisamente el objetivo a conseguir, en función del mecanismo presupuestario, puede ser el **efecto estabilizador** que tampoco es susceptible de ser reducido a la "administración". Por el contrario debe ser ampliado hasta comprender todo el ámbito de la economía nacional para que el presupuesto sea en la práctica un efectivo instrumento al servicio de su consolidación.

No se comprende bien, tampoco, porque se trae a cuento las disposiciones del art. 73 de la Constitución del Brasil (transcripta en la nota 21) con el refuerzo verbal hecho por el constituyente señor Martini de que "este sentido es el que damos al nuevo artículo que proponemos y que debe tomarse en cuenta para la futura interpretación del mismo". Con anterioridad hemos tenido oportunidad de justificar las razones formales que han inspirado esas reformas, cuyo horizonte es limitado, y se basan, con harta simpleza, en el espíritu de evitar que las asambleas legislativas sigan discutiendo sobre gastos o recursos que han logrado, por su pertinacia, un valor de estructura permanente en el cuadro contable o en el sistema impositivo. Pero sólo eso y nada más, sin que el Poder Ejecutivo deba pensar en que ha de discriminar en forma obligada, lo que ha de regir por un tiempo mayor, de aquello sujeto a un género de soluciones más o menos variables.

En una palabra, la múltiple gestión de las autoridades públicas, su creciente responsabilidad en el encare obligado y solución correlativa de los

(25) Salvo por supuesto que se dé a esto una mera acepción contable como lo propone Lindhal (Op. cit. pág. 177). "Desde luego todo presupuesto está siempre formalmente nivelado, ya que la suma de las partidas de gastos deben estar siempre exactamente cubiertas por los ingresos. Por tanto, cuando se dice que un presupuesto está nivelado, se quiere significar que la suma de ciertas clases de ingresos debe ser igual a la suma de ciertas clases de gastos. El procedimiento más natural es tomar como punto de partida los **ingresos corrientes** totales, es decir, ingresos que no sean los procedentes de la venta de bienes capitales o de préstamos, o bien los **gastos corrientes** totales, es decir los gastos que no conducen a un aumento del activo total de la comunidad. Si esas dos partidas son exactamente iguales el presupuesto está evidentemente nivelado, en el sentido de que el valor neto del activo público total permanece invariable, suponiendo que este está fundado sobre los mismos principios que aquellos en que se basa la formación del presupuesto. Si los ingresos corrientes exceden a los gastos corrientes, ocurrirá un aumento correspondiente en el valor neto del activo público."

problemas sociales y económicos, crea la necesidad de ajustar la técnica presupuestaria haciéndola de tal modo flexible y facultativa que permita llenar en forma cumplida los peraltados fines de la existencia nacional.

Tal vez esto no se alcance a comprender suficientemente aún, porque como dice muy bien Aníbal Pinto, todavía la ampliación y diversificación de las operaciones fiscales no ha marchado a paso con las prácticas presupuestales (26). A pesar que las autoridades públicas han ampliado en forma sensible su campo de acción y el Presupuesto constituye la "clave" necesaria de la política fiscal, con la extensión que hoy le asignamos, la "gran cuenta" de la Nación sigue elaborándose por caminos trillados sin estar a la altura de su misión.

### 9° - CONCLUSIONES

Sin duda puede merecer reparos de orden "político" la amplitud de facultades que se otorgan al poder administrador. Esto ha sido siempre un caballito de batalla de los amantes del control. Pero hoy en día las responsabilidades de índole popular serán siempre mayores que las facultades legales otorgadas al Poder Ejecutivo desde que comprenden muy en especial el problema de la vida concreta de los hombres reales, a través de una especie de compromiso para mantener sus buenas condiciones de existencia como seguro contra los extremismos sociales. Es menester prestar atención que la nueva técnica presupuestaria exige elaborar, en forma paralela, una nueva técnica en función de la cual pueden realizarse con criterio de eficacia creciente, los objetivos finales de la política económica y social.

Con ánimo de encarar en un trabajo posterior todos los aspectos que han de informar esa nueva técnica presupuestaria, por ahora anotaremos algunas ideas como remate de las consideraciones precedentes, para que se advierta lo fructuoso que pueden ser las perspectivas que se abren en este campo de la finanza moderna.

- a) Si el objetivo es mantener la plena ocupación, al Presupuesto, tal como lo seguimos entendiendo (forma contable de los gastos e ingresos de la administración pública) debe aparejarse el Presupuesto de Ocupación. (27)
- b) El sistema impositivo no puede ser instrumentado según el viejo criterio de su repercusión sobre "cierta" actividad privada en particular, sino en función directa de la Renta Nacional. (28)

(26) Finanzas Públicas", ediciones Pacífico, Chile, 1951, pág. 62.

(27) Véase, en tal sentido, el trabajo del Ing. José L. Astelarra sobre "El Factor Humano y la Industria en Hacienda, Economía y Previsión", N° 1 y 2, año 1949.

(28) Se encontrará un análisis sobre el tema, en el ensayo publicado en el N° 2 de la Revista "Hacienda, Economía y Previsión"; M. López Francés, "Capacidad contributiva y presión tributaria en Bs. Aires".

- c) En un país como el nuestro, que se caracteriza por su ritmo creciente (no sólo como resultado de su propio crecimiento vegetativo, sino como consecuencia de los importantes aportes inmigratorios que recibe a los cuales hay que dar ocupación; que primero han de consumir y luego recién producir) es necesario aprobar el Presupuesto de Producción Real o si se quiere, en forma más conocida, los Planes de Producción a corto y a largo plazo.
- d) Siendo que los gastos y recursos de la bomba aspirante e impelente del Presupuesto, modifican la oferta y demanda monetaria, es preciso adicionar al plan de gastos, un programa de Circulación Monetaria.
- e) Finalmente, teniendo en cuenta como el mecanismo "Ahorro-Inversión" actúa sobre las distintas variables económicas (Ocupación, Renta Nacional, etc.) deben formularse los planes necesarios para mantener un equilibrio racional entre uno y otro.

De tal manera se logrará un Presupuesto estrechamente vinculado a las necesidades reales del país, que no constituye una especie de islote mal mirado por los contribuyentes, ni una bolsa indeterminada de gastos improductivos.